

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт институциональных исследований

*А.А. Бальсевич, И.А. Морозов,
М.В. Островная*

**КОНКУРЕНТНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ
ПРОЦЕДУРЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПКАХ: АНАЛИЗ КЕЙСОВ**

Препринт WP10/2011/06

Серия WP10

Научные доклады
Института институциональных
исследований

Москва

2011

УДК 339.186

ББК 65.42

Б21

Редакторы серии WP10

«Научные доклады Института институциональных исследований»

Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич

Б21

Бальсевич, А. А. Конкурентные и административные процедуры в государственных закупках: анализ кейсов: препринт WP10/2011/06 [Текст] / А. А. Бальсевич, И. А. Морозов, М. В. Островная ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом «Высшей школы экономики», 2011. – 44 с. – 150 экз.

Когда предоставление товаров и услуг для нужд государственных и муниципальных заказчиков осуществляется посредством заключения контракта с частной фирмой, существует два варианта выбора поставщика: административный (когда выбор осуществляется на основе критериев, которые устанавливаются органом власти, и путем переговоров с потенциальным поставщиком определяются параметры контракта) и конкурентный (процедура, в результате которой поставщик, предложивший наилучшие условия (как правило, цену), получает монопольное право на предоставление определенной услуги в определенной местности на определенный период). Всегда ли конкурентные торги позволяют добиться лучших результатов закупки с точки зрения цен, качества, издержек? В данной статье на основе выводов, полученных в рамках контрактных теорий, анализируются кейсы, на основе которых показано, каким образом и почему административные процедуры зачастую приводят к лучшим результатам.

УДК 339.186

ББК 65.42

Ключевые слова: государственные закупки, теория агентства, теория трансакционных издержек, конкурентные процедуры, административные процедуры.

Бальсевич Анна (abalsevich@hse.ru) – младший научный сотрудник, ЛИА (Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ/ International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms), ИНИИ, НИУ ВШЭ.

Морозов Илья (shady777@bk.ru) – стажер-исследователь, ЛИА, ИНИИ, НИУ ВШЭ.

Островная Мария (maryostrovnaya@mail.ru) – стажер-исследователь, ЛИА, ИНИИ, НИУ ВШЭ.

Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г.

Авторы выражают благодарность Е.А. Подколзиной и С.Г. Пивоваровой за помощь в обсуждении материалов на семинарах Лаборатории институционального анализа и комментарии к тексту на разных стадиях работы над ним.

Препринты Национального исследовательского университета

«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Бальсевич А.А., 2011

© Морозов И.А., 2011

© Островная М.В., 2011

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2011

Введение

Государство может получать товары и услуги для собственного потребления (необходимые для функционирования органов власти) или для граждан (парты в городские школы, уборка мусора с улиц или водопроводную воду), заключая контракты с частными фирмами на поставку товара или предоставление услуги, однократно или на протяжении определенного периода времени¹. Подобное взаимодействие государства и частных фирм мы и называем государственными закупками. Регулирование государственных закупок является важным элементом государственной политики, поскольку государственные закупки не только составляют большую часть ВВП любой современной страны, но и в значительной степени влияют на благосостояние общества. Как должен осуществляться выбор поставщика? В самом общем виде существует два варианта передачи права предоставления услуги частным компаниям. Во-первых, может использоваться административный способ, когда выбор осуществляется на основе критериев, которые устанавливаются органом власти, и путем переговоров с потенциальным поставщиком или несколькими поставщиками определяются параметры контракта. Второй способ – конкурентный, когда проводится процедура, в результате которой поставщик, предложивший наилучшие условия (как правило, цену), получает монопольное право на предоставление определенной услуги в определенной местности на определенный период.

Во многих странах на законодательном уровне отдается предпочтение конкурентным процедурам. В России с 2006 г. действует федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым выбор поставщика по государственному контракту в подавляющем большинстве случаев должен осуществляться с помощью конкурентных процедур. С помощью перехода к конкурентным процедурам в России планировалось решить проблему коррупции

¹ Domberger J. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects // Oxford review of economic policy. 1997. Vol. 13. No. 4. P. 67–78.

в государственных закупках: формализация отношений заказчика и поставщика, более высокая прозрачность процедур, объективные критерии выбора – все это должно было привести к повышению эффективности расходования бюджетных средств. Однако, как показывают данные различных исследований, решить проблему коррупции не удалось, и эффективность государственных закупок по-прежнему считается низкой². Во многих странах конкурентные процедуры государственных закупок считаются более прозрачными, привлекающими большее количество участников, способствующими достижению более низких цен. Но всегда ли это так? Всегда ли конкурентные торги позволяют добиться лучших результатов закупки с точки зрения цен, качества, издержек?

В данной статье на основе кейсов демонстрируется, каким образом и почему административные процедуры зачастую приводят к лучшим результатам, чем конкурентные. В качестве основы для анализа используются результаты контрактных теорий (теория агентства, теория транзакционных издержек), в рамках которых изучаются факторы, оказывающие влияние на возможности оппортунистического поведения контрагентов. На основе данных теорий можно выделить факторы, которые могут влиять на транзакционные издержки заказчика при выборе между конкурентными и административными процедурами³. Особенно важно учитывать эти факторы, когда речь идет о закупке товаров или услуг, имеющих высокую социальную значимость. К этим факторам можно отнести:

- количество потенциальных поставщиков;
- условия для возникновения неблагоприятного отбора и морального риска:
 - издержки контроля (или оценка качества в процессе предоставления услуги);
- характеристики транзакции:
 - сложность товара,
 - специфичность человеческого капитала действующего поставщика,

²Письменная Е. Украсть триллион. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion; Яковлев А. Откаты под заказ. URL: <http://www.hse.ru/news/11882239.html>.

³ Теоретические основы для анализа преимуществ и недостатков конкурентных и административных процедур описаны в статье: Бальсевич А. Конкурентные и административные процедуры в государственных закупках: подход контрактных теорий // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2011. № 7.

- специфичность используемого физического капитала,
- неопределенность,
- частота и длительность закупки.

На этапе подготовки к проведению процедуры сложность заключается в том, насколько четко поставщик может сформулировать *ex ante* требования к услуге, которую он хочет получить. Для некоторых товаров и услуг учет всех необходимых деталей не поддается описанию, а проверить соответствие реальной ситуации заявленным требованиям не представляется возможным (как в связи со сложностью товара, так и с нехваткой знаний и информации о характеристиках услуги у заказчиков). На этапе проведения процедуры основная сложность состоит в обеспечении конкуренции на торгах. На этапе исполнения контракта проявляются все проблемы, условия для которых были заложены на предыдущих этапах – может возникнуть необходимость внесения изменений в контракт, поставщики могут вести себя оппортунистически, а смена поставщика при этом может быть связана со значительными издержками. И, наконец, на этапе перезаключения контракта может возникнуть ситуация, когда один из поставщиков уже работал в отрасли на протяжении некоторого времени, и реальная конкуренция практически отсутствует. Выделенные выше факторы оказывают существенное влияние на вероятность возникновения этих проблем.

Далее мы рассмотрим примеры проведения государственных закупок на рынках различных товаров и услуг, опишем влияние выделенных факторов для каждого из рассмотренных случаев и выделим плюсы и минусы административных и конкурентных процедур в рассмотренных случаях.

Анализ ситуаций: выбор процедуры предоставления услуг

Далее в кейсах будут рассмотрены ситуации предоставления услуг поставщиками, выбранными в результате как административных, так и конкурентных процедур. Мы будем рассматривать услуги, важность которых для населения очень высока: в основном это системы обеспечения (*utilities*), которые можно отнести к категории коммунальных услуг (городской транспорт, сотовые сети и др.). Функционирование этих отрас-

лей играет важную роль в жизни и экономическом развитии общества. При этом мы рассмотрим ситуации, в которых закупаются товары разной степени сложности, и потенциально может принять участие разное количество поставщиков.

Основная задача в ходе анализа кейсов состоит в том, чтобы показать, как выделенные выше факторы влияют на результаты закупок при выборе конкурентных процедур. Мы также обсудим, возможно ли решить эти проблемы с помощью административных процедур. Кейсы будут рассмотрены в следующем порядке. На примере закупок медицинских товаров в Норвегии мы покажем, что не всегда использование конкурентных процедур позволяет добиться более низких цен по сравнению с административными процедурами. На примере контрактов на выполнение строительных работ в Соединенных Штатах Америки (частные закупки) и во Франции (государственные закупки), мы покажем, что частные компании, у которых больше свободы при выборе процедуры, но при этом и выше заинтересованность в наиболее эффективном способе определения поставщика, как правило, выбирают административные процедуры. На основе этих двух кейсов можно сделать вывод, что стандартные аргументы в пользу большей эффективности конкурентных процедур не всегда работают, поскольку конкурентные процедуры не выбираются частными компаниями и не приводят к более низким ценам. Далее на примере предоставления услуг городского общественного транспорта во Франции мы покажем, какие факторы могут способствовать тому, что конкурентные процедуры будут приводить к худшим результатам по сравнению с административными процедурами. И, наконец, сравнивая примеры конкурентного и административного распределения 3G-частот в европейских странах, мы продемонстрируем, какие задачи может решить государство, выбирая разные типы процедур.

Кейс 1. Государственные закупки медицинских товаров в Норвегии⁴

Начнем рассмотрение кейсов со случая закупки простых товаров для нужд больниц и других лечебных учреждений, которые, тем не менее,

⁴ Egil Kjerstad Auctions vs negotiations: a study of price differentials // Health Economics. 2005. Vol. 14. P. 1239–1251.

используются в больших объемах, и потребность в которых возникает достаточно часто.

Описание ситуации

Медицинские товары, которые были рассмотрены в данной статье, представляют собой пример стандартных товаров (перчатки, шприцы, катетеры, гипс), которые при этом могут отличаться по своим характеристикам и качеству. Тем не менее сложность заключается в том, чтобы обеспечить постоянное количество данных товаров в больницах, даже в условиях неопределенного и неравномерного спроса на них.

Закупки медицинских товаров в Норвегии проходят в основном через закрытый аукцион первой цены (аналог запроса котировок) или путем переговоров. В первом случае цена контракта зависит от начальной цены, а также от возможности поставщиков вступить в сговор. Во втором случае заказчик выбирает нескольких поставщиков, которые поставляют образцы товаров для тестирования, после которого достигается договоренность о цене с одним из них. Часто используется «комбинированная» процедура: до проведения конкурентных торгов проводятся переговоры с ключевыми участниками, чтобы добиться максимально четкой спецификации и минимизировать вероятность неблагоприятного отбора. Затем проводится этап предварительной квалификации участников, чтобы определить, кто из потенциальных поставщиков может поставить товары по предварительно определенной спецификации. А затем уже проводится непосредственно аукцион. Предварительная оценка заявок позволяет учесть разницу в качестве, возможностях обслуживания, включая срочность доставки в случае необходимости, наличие альтернативных каналов поставки, и т.д.

Выбор процедуры регулируется законодательно, как на уровне страны, так и директивами Европейского союза. Из 216 контрактов, рассмотренных в исследовании, 85% были заключены по результатам аукциона и только 15% – по результатам переговоров⁵. В зависимости от суммы закупки и от уровня бюджета правила выбора процедуры являются более или менее строгими. Так, например, центральные власти должны следовать директивам Европейского союза, в соответствии с которыми крупные контракты должны заключаться по результатам конкурентных торгов. На местные власти, а также на небольшие закупки, это ограни-

⁵ Egil Kjerstad Auctions vs negotiations: a study of price differentials // Health Economics. 2005. Vol. 14. P. 1239–1244.

чение не распространяется. Интересно, что местные власти часто выбирают переговоры, а не конкурентные процедуры, даже если аналогичная закупка на центральном уровне осуществлялась посредством аукциона.

В некоторых округах Норвегии медицинские товары закупаются централизованно, для всех больниц округа (т.е. выбирается один поставщик для всех больниц), в некоторых, наоборот, каждая больница выбирает поставщика независимо. Несогласованность между действиями заказчиков и больниц может приводить к тому, что центральный заказчик выбирает поставщика и заключает с ним контракт, а поставщик использует этот контракт как способ получить доступ на местный рынок, т.е. в ходе исполнения контракта меняет спецификацию и цены относительно заключенного контракта. Поскольку оплата осуществляется на уровне больницы, такое поведение поставщика зачастую остается незамеченным.

Основной вопрос заключается в том, действительно ли в результате аукциона можно добиться от поставщиков медицинских товаров по государственным контрактам значимо более низких цен, чем в результате переговоров. Результаты проведенного исследования не позволяют говорить, что аукционы дают возможность привлечь больше участников или приводят к более низким ценам. При этом переговоры, даже при закупке относительно стандартных товаров, позволяют добиться более четкой подстройки поставок под нужды конкретной больницы, хотя неопределенность графика и объемов поставок и создает определенные проблемы для фирм, исполняющих такие контракты. Это возможно в ситуации, когда взаимодействие между заказчиком и поставщиком строится на основе доверия, что невозможно учесть в качестве критерия отбора при проведении аукционов.

Анализ ситуации

Факторы	Кейс
Предмет закупки	Медицинские товары (шприцы, перчатки...)
Количество потенциальных поставщиков	Большое
Сложность товара	Низкая
Издержки измерения качества ex ante	Средние
Издержки контроля (или оценка качества ex post)	Низкие

Факторы	Кейс
Специфичность человеческого капитала	Низкая
Специфичность физического капитала	Низкая
Другие виды специфичности	Присутствуют
Неопределенность	Высокая неопределенность спроса
Частота и длительность закупки	Долгосрочные контракты, возможно повторяющееся взаимодействие

Несмотря на то что товар является стандартным, прописать необходимые качественные характеристики (например, свойства хирургических перчаток) достаточно сложно, а качество товаров является в данном примере крайне важным. Таким образом, может возникать проблема неблагоприятного отбора, когда больше вероятность получить контракт у поставщика, который предлагает товар худшего качества.

Также возможно возникновение вымогательства. Хотя степень специфичности человеческих и физических активов не очень высока, может присутствовать специфичность целевых активов, например, если больница делает большой заказ, но не выкупает его целиком. И наоборот, больница тоже не сможет в короткие сроки найти нового поставщика на такой большой заказ, что может создать стимулы для поставщика требовать повышения цены контракта. Как говорилось выше, центральный заказчик не всегда может предотвратить такое поведение поставщика.

Другим источником проблем является неопределенность спроса на медицинские товары и, соответственно, необходимость адаптации контракта к меняющимся условиям в процессе его исполнения. Для заказчика очень важно, чтобы поставщик был готов менять условия поставки в процессе исполнения контракта, но не каждый поставщик готов согласиться на такие условия. Это, в свою очередь, может отпугивать потенциальных поставщиков от участия в таких контрактах. И хотя изначально конкуренция на рынке достаточно высокая, непосредственно в торгах может участвовать недостаточное количество поставщиков.

Выводы

Таким образом, в данной ситуации возможно возникновение проблемы неблагоприятного отбора, а также вымогательства – при необходимости изменения условий поставки и в отсутствие возможности быстро сменить поставщика или найти требуемое количество товаров в другом

месте. Использование конкурентных торгов предоставляет меньше возможностей как для обсуждения условий контракта *ex ante*, так и для внесения изменений *ex post*. При этом заказчики, особенно если товары закупаются непосредственно больницами, а не централизованно, хотели бы использовать возможность выбора поставщика, которому они доверяют, что решило бы как проблемы до заключения контракта, так и проблемы после заключения контракта. Однако это невозможно при проведении конкурентных торгов. Более того, аргументы в пользу конкурентных процедур в данной ситуации тоже не работают, так как автор статьи показал, что конкурентные процедуры не привлекают значимо большее число участников и не приводят к более низким ценам контрактов. Следовательно, даже при закупке стандартных товаров, в производстве которых не используются специфические ресурсы, конкурентные торги не всегда приводят к значимо лучшим результатам.

Кейс 2. Государственные и частные контракты на выполнение строительных работ⁶

Описание ситуации

Заказы на выполнение строительных работ характеризуются высокой сложностью, так как многие аспекты или просто невозможно учесть заранее (как, например, характеристики почвы, которые могут потребовать изменения проекта или закупки других материалов), или для этого требуются специальные знания и квалификация. Также, поскольку строительные работы – это обычно долгосрочные проекты, возрастает вероятность того, что потребуются изменить условия контракта в ходе его выполнения. В этом разделе рассматриваются примеры закупки строительных работ в Северной Калифорнии (США) и во Франции. Какие проблемы возникают при закупке строительных работ? Какие процедуры выбираются в частном секторе (на примере США) и государственном секторе (на примере Франции)?

⁶ Bajari P., McMillan R., Tadelis S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, and Organization. 2009. Vol. 25. No. 2. P. 372–399; Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A. Auctions Versus Negotiations in Procurement: Looking for Empirical Evidence. URL: http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2010/chong_staropoli_yvrande-billon.pdf.

Северная Калифорния

Взаимодействие заказчиков и поставщиков при закупке строительных работ и в частном, и в государственном секторе организовано практически одинаково. Обычно заказчик проводит две процедуры: одну по выбору проектного бюро (архитектора), вторую – по выбору непосредственно застройщика. Причем в задачи архитектора входит также контроль за действиями застройщика, а в задачи застройщика – поиск и контроль субподрядчиков. Архитектор создает проект, который включает планы, спецификации и сметы. В процессе застройки может возникать необходимость в корректировке планов в связи, например, с особенностями местности, которые не удалось учесть в момент составления спецификации. Однако дополнительный спрос на материалы может быть вызван недостаточной квалификацией архитектора (на этапе составления проекта) или застройщика (на этапе выполнения работ). Если потребность в изменениях признается необходимой, составляется дополнительный договор, в котором оговорены дополнительные работы и размер оплаты.

Обычно используются следующие процедуры⁷:

- открытые аукционы (с использованием залога, но без дополнительных ограничений на участников);
- отрывные аукционы с приглашенными участниками (участвуют только те поставщики, которым заказчик отправил информацию об аукционе);
- отрывные аукционы с предквалификацией (аукцион проходит в два этапа, в первом – участвуют любые поставщики, во втором – только те, кого отобрал заказчик по результатам первого этапа);
- переговоры.

Особый интерес представляет тот факт, как часто используются разные типы процедур в частном секторе, где заказчики в большей степени заинтересованы в получении качественного результата при минимальных возможных затратах, и государственном секторе, где законодательство ограничивает заказчиков в выборе процедуры (табл. 2). Так, в 97% случаев в государственном секторе поставщик выбирается в ходе открытого аукциона без ограничений, в то время как в частном секторе эта процедура использовалась только в 18% случаев. И наоборот, 43,3% по-

⁷ Bajari P., McMillan R., Tadelis S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, and Organization. 2009. Vol. 25. No. 2. P. 378.

ставщиков были выбраны в результате переговоров в частном секторе, и только 1% – в государственном.

Таблица 2. Использование конкурентных и административных процедур в Северной Калифорнии⁸

	Частота использования различных процедур (частный сектор), %	Частота использования различных процедур (государственный сектор), %
Открытые аукционы (с приглашенными участниками)	37,2	0,2
Открытые аукционы (с предквалификацией)	1,1	1,8
Открытые аукционы (без ограничений)	18,4	97
Переговоры	43,3	1
Всего	100	100

Франция

Похожее исследование проводилось на основе данных по строительной отрасли во Франции. Эмпирическая база исследования состояла из 76 тыс. наблюдений по государственным контрактам в строительной отрасли. Однако в данном случае в выборку вошли все возможные виды строительных работ, которые в значительной степени различались по сложности, продолжительности и цене контракта.

Всего в данной работе⁹ рассматривается пять процедур для государственных закупок на сумму от 4000 до 5150000 евро, которые различаются по степени открытости, правилам публикации информации, критериям отбора, самой процедуре. Чаще всего используется открытые конкурентные торги (72% контрактов). Переговоры (с публикацией информации и приглашением всех желающих фирм принять в них участие) – 17%.

⁸ Bajari P., McMillan R., Tadelis S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, and Organization. 2009. Vol. 25. No. 2. P. 383.

⁹ Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A. Auctions Versus Negotiations in Procurement: Looking for Empirical Evidence. URL: http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2010/chong_staropoli_yvrande-billon.pdf.

При этом переговоры могут использоваться только в особых случаях, и каждый раз заказчик должен обосновывать необходимость использования неконкурентных процедур). Несмотря на то что директивы Евросоюза настаивают на все большем использовании конкурентных процедур¹⁰, с течением времени доля конкурентных процедур немного снижается.

На основе первичного статистического анализа авторы получили следующие результаты:

- Чем больше срок контракта и цена, тем выше вероятность использования конкурентных торгов. Если цену и длительность понимать как оценку сложности, то этот результат противоречит теории транзакционных издержек. Однако такую зависимость можно объяснить тем, что дорогие контракты с большей вероятностью могут привлечь коррупционных участников. Следовательно, чтобы не вызывать подозрений, заказчики выбирают такую процедуру как аукционы, которая оставляет меньше возможностей для коррупции. Это подтверждается тем, что более дорогие и длинные контракты распределяются посредством не просто открытых аукционов, а аукционов с ограничениями на участие. То есть заказчики или не могут использовать переговоры, так как нет оснований для обоснования необходимости отказа от конкурентных торгов, или опасаются подозрений в фаворитизме, но при этом стараются обезопасить себя, устанавливая различные ограничения на участие в аукционе.

- Более опытные заказчики чаще используют конкурентные торги. Что подтверждает гипотезу о том, что переговоры используются, в том числе, тогда, когда необходимо получить дополнительную информацию о ходе выполнения контракта.

- Конкуренция присутствует даже при проведении переговоров.

- Из всех поправок, которые вносились в заключенные контракты, 73% поправок приходится на контракты, заключенные по результатам открытых конкурентных торгов, или лишь 11% поправок – по результатам переговоров. С поправкой на долю данных процедур в общем объеме проведенных процедур количество поправок к контрактам, заключенным по результатам переговоров, все равно меньше (16% поправок при проведении переговоров против 69% поправок при кон-

¹⁰ Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A. Auctions Versus Negotiations in Procurement: Looking for Empirical Evidence. URL: http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2010/chong_staropoli_yvrande-billon.pdf. P. 4.

курентных торгах, причем при конкурентных торгах поправки более дорогие¹¹).

Анализ ситуации

Факторы	Кейс
Предмет закупки	Строительные услуги
Количество потенциальных поставщиков	Ограничено
Сложность товара	Высокая
Издержки измерения качества ex ante	Высокие
Издержки контроля (или оценка качества ex post)	Высокие
Специфичность человеческого капитала	Средняя или высокая, зависит от типа строительных работ
Специфичность физического капитала	Средняя или высокая, зависит от типа строительных работ
Другие виды специфичности	Присутствуют
Неопределенность	Высокая неопределенность внешних условий
Частота и длительность закупки	Долгосрочные контракты, возможно повторяющееся взаимодействие

На примере строительных работ в Северной Калифорнии можно увидеть, что аукционы могут приводить к неблагоприятным последствиям в ситуации, когда товары являются сложными (много характеристик, которые сложно ex ante прописать в контракте, и для которых ex post может возникнуть необходимость в адаптации), важную роль играет обмен информацией между поставщиком и заказчиком, контракты являются неполными, а количество потенциальных участников-поставщиков ограничено. Как правило, закупщики не обладают необходимой информацией, чтобы сформулировать все требования к проекту и подрядчикам, тем более заранее, и сложно оценить профессионализм и добросовестность архитекторов и застройщиков. Если закупку осуществляют «небольшие» заказчики, которые реже сталкиваются со строительными заказами,

¹¹ Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A. Auctions Versus Negotiations in Procurement: Looking for Empirical Evidence. URL: http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2010/chong_staropoli_yvrande-billon.pdf. P. 2.

а следовательно, у них мало опыта в составлении спецификаций и оценке планов, проводить аукцион будет еще сложнее.

Поскольку в случае со строительными контрактами важную роль играет возможность внесения изменений в контракт (если, например, в ходе строительства выясняется, что проект был недостаточно точен или не были учтены особенности рельефа), то контракты должны предусматривать такую возможность. Вероятность адаптации после заключения контракта растет, чем более долгосрочный и чем более сложный проект, и чем больше неопределенность. В ходе переговоров заказчики и поставщики могут в большей степени оговорить все условия. Если ожидают необходимость адаптации, могут менее охотно снижать ставку, так как закладывают риск в цену контракта. Особенно важно учитывать необходимость адаптации в ситуации, когда поставщик осуществляет инвестиции в специфические активы. В данной ситуации степень специфичности может быть очень высокой. Помимо специфических инвестиций в человеческий и физический капитал, может присутствовать специфичность местоположения, когда для строительства в определенном районе туда перевозится строительная техника.

Поскольку при проведении переговоров заказчики, выбирая поставщика, ориентируются на предшествующий опыт взаимодействия и репутацию контрагента, контракты, которые размещаются путем переговоров, попадают к наиболее опытным поставщикам с хорошей репутацией. В то время как использование конкурентных торгов, хотя помогает снизить количество коррупционных сделок между поставщиком и заказчиком, приводит к потере ценной информации и недостаточной адаптации *ex post*.

Данный пример из строительной отрасли интересен тем, как соотносятся практики выбора подрядчиков в государственном и частном секторах. На данных США, приведенных в кейсе, можно заметить, что частные компании, у которых больше свобода действий, предпочитают переговоры, а не конкурентные процедуры, при выборе фирмы для выполнения сложных работ. Государственные заказчики, наоборот, отдают предпочтение конкурентным процедурам, хотя это увеличивает издержки адаптации и вероятность возникновения необходимости внесения изменений в контракт в будущем. Причем зачастую этот выбор объясняется не критериями эффективности, а попытками заказчиков подать сигнал об отсутствии коррупции. То есть государственное регулирование не толь-

ко не решает проблему выбора добросовестного поставщика, но и увеличивает издержки бенеvolentного заказчика.

Выводы

В данной ситуации проблемы оценки качества, а следовательно, и неблагоприятного отбора, стоят еще более остро, чем в предыдущем примере. Более того, в связи с высокими издержками контроля за исполнением контракта увеличивается вероятность морального риска. Также с большой вероятностью стороны будут вынуждены вносить изменения в контракт при наличии специфических инвестиций, что создает условия для вымогательства. Все три проблемы могут быть решены или минимизированы благодаря механизму репутации. Также необходим более тщательный отбор на стадии до заключения контракта с возможностью выявить наибольшее количество тонких мест в заключаемом контракте. Тот факт, что частные фирмы почти никогда не используют открытые аукционы по цене, указывает на то, что эффективность конкурентных процедур в этой отрасли не очень высока. Таким образом, вопрос заключается в том, можно ли создать набор правил выбора поставщика путем переговоров, которые способствовали бы снижению трансакционных издержек, но не открывали возможностей для манипулирования, коррупции и фаворитизма.

Кейс 3. Предоставление услуг городского общественного транспорта во Франции¹²

Описание ситуации

Функционирование отрасли общественного транспорта находится под действием двух законов. Первый закон об организации внутренних перевозок был принят в 1982 и передал ответственность за организацию и управление городским общественным транспортом местным органам власти (т.е. движение в сторону децентрализации, отсутствия регулирования на национальном уровне, только на региональном). Местные органы власти получили право определять характеристики услуги (марш-

¹² Yvrande-Billon A. The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector: why competitive tendering is a myth // Annals of public and cooperative economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 453–478.

руты, расписания, тарифы, субсидии поставщикам, и т.д.). При этом они могли свободно решать, будет это естественная монополия (прямое предоставление услуг) или делегирование этого права компании (частной или смешанной). Также они определяли тип контракта. В 98% случаев компании, предоставляющие услуги, не инвестировали в оборудование (депо, автобусы), инвестиции, которые осуществляли местные органы власти. У местных органов власти была большая свобода действий в выборе поставщика – поставщик, как правило, выбирался на основе переговоров с одним поставщиком. Контракты заключались на пять лет и, как правило, продлевались автоматически. Отрасль характеризовалась низким уровнем конкуренции как на этапе выбора поставщика, так и на этапе после заключения контракта с ним. Большую роль играло доверие между конкретными заказчиком и поставщиком.

В 1993 г. с целью снижения возможностей для сговора между поставщиком и заказчиком и коррупционных сделок был принят закон (Sapin act), в соответствии с которым для местных органов власти стало обязательным выбирать поставщика на основе конкурентных торгов, т.е. заключать договор с поставщиком, который предложил минимальную цену при заданном уровне качества, и проводить процедуру каждый раз при окончании срока действия контракта.

В результате институциональных изменений процедура фактически стала трехшаговой:

- сначала проходит предквалификация, т.е. описываются общие требования к предоставлению услуги, составляется список поставщиков, которые могут предоставить финансовые и профессиональные гарантии и, следовательно, могут делать ставки;
- выбранным поставщикам предоставляется более подробная информация о контракте, условия предоставления услуги, на основе которых они делают ставки;
- на основании ставок орган власти выбирает одного или нескольких поставщиков, с которым(и) проводятся переговоры, чтобы определить условия контракта, и, наконец, выбирается поставщик, с которым заключается контракт.

Таким образом, заказчики должны проводить конкурентные торги, но их не обязывают публиковать критерии или ранжировать поставщиков. Более того, они не обязаны выбирать именно того поставщика, который предложил самую низкую цену. Считается, что услуга является достаточно сложной и недостаточно только количественных критериев. В кри-

терии выбора может входить и репутация. Но заказчики должны быть в состоянии обосновать свой выбор. То есть скомбинированы два механизма, которые обычно считаются субститутами: переговоры и конкурентные торги (“awarding procedure a la francaise”¹³).

Основной вопрос заключается в том, позволил ли переход к новому законодательству совместить преимущества и избежать недостатков каждого из способов и добиться роста конкурентности и снижения издержек? Среднее количество участников (на одну проведенную процедуру), подающих заявку на предоставление услуг, возросло в 1993 г., но потом начало снижаться. Количество процедур, в которых участвовал только один поставщик, упало в 1993 г., но потом также начало расти и достигло более высокого уровня в 2000–2001 гг. по сравнению с периодом до 1993 г. Количество поставщиков, контракт с которыми не был продлен, также не увеличилось: с 88% поставщиков был продлен контракт, т.е. поставщик не поменялся, и лишь в 12% случаев произошла смена оператора¹⁴. То есть улучшений отмечено не было. К тому же выросли издержки поставщиков. Это могло произойти вследствие того, что новое законодательство потребовало более высокого качества предоставления услуги, или потому что возросли требования к безопасности, или труд стал более дорогим, и т.д. Также проблемы могут усугубляться из-за того, что в отрасли изначально была низкая конкуренция, что снижает конкуренцию на торгах и не создает стимулов снижать ставки. Но в то же время аналогичные исследования, проводившиеся по другим странам, показали, что переход к конкурентным торгам в сфере городского транспорта (например, в Скандинавии, Швеции, США, Великобритании) привел к снижению издержек на единицу продукции¹⁵. Что приводит к росту издержек в данной ситуации?

Анализ ситуации

Факторы	Кейс
Предмет закупки	Услуги общественного транспорта
Количество потенциальных поставщиков	Маленькое

¹³ Yvrande-Billon A. The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector: why competitive tendering is a myth // Annals of public and cooperative economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 460.

¹⁴ Ibid. P. 461–462.

¹⁵ Ibid. P. 463.

Факторы	Кейс
Сложность товара	Высокая
Издержки измерения качества ex ante	Высокие
Издержки контроля (или оценка качества ex post)	Средние
Специфичность человеческого капитала	Средняя
Специфичность физического капитала	Средняя или высокая, зависит от того, кто закупает оборудование
Неопределенность	Неопределенность спроса, неопределенность государственной политики
Частота и длительность закупок	Долгосрочные контракты, возможно повторяющееся взаимодействие

В условиях низкой конкуренции в отрасли и высокой технологической сложности предоставляемой услуги неполнота контракта и высокая неопределенность приводят к росту транзакционных издержек заказчика:

– Отсутствие четких критериев выбора поставщика, а также ограниченная конкуренция приводят к проблемам на этапе выбора поставщика, в первую очередь – неблагоприятному отбору. То есть право на предоставление услуги получит тот поставщик, который, понимая, на чем он сможет сэкономить, может предложить низкую цену. Во-вторых, высокая степень неопределенности относительно государственной и региональной политики, состояния оборудования, цен на энергоносители может не только стать причиной неполноты контракта, но и отпугнуть добросовестных поставщиков от участия в процедуре.

– Неполнота контракта и неопределенность, а также проблемы с осуществлением мониторинга, приводят к проблемам на этапе исполнения контракта – моральному риску (А) и вымогательству (Б):

(А) В соответствии с текущим регулированием отрасли городского общественного транспорта во Франции, не предусмотрено единого формата отчетности поставщиков о своей работе¹⁶. Хотя этот сектор позволяет с невысокими издержками собрать информацию об основных количественных показателях функционирования фирмы (соот-

¹⁶ Yvrande-Billon A. The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector: why competitive tendering is a myth // Annals of public and cooperative economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 470.

ветствие расписанию, наличие мест и т.д.). Поскольку предоставление информации не регламентировано, а местным органам власти, как правило, не хватает знаний и информации, чтобы оценить работу фирм, мониторинг за их деятельностью де-факто почти не осуществляется, что создает возможности для поставщика предоставлять услуги более низкого качества.

(Б) При изменении внешних условий, например, при изменении цен на топливо, а при достаточно большой длительности контракта это представляется достаточно вероятным, поставщик может требовать повышения цены контракта. Другим проявлением этой же проблемы могут стать попытки поставщика, выиграв контракт по более низкой цене, требовать повышения цены, ссылаясь на дополнительные издержки, которые не были оговорены при заключении контракта. Продолжительность контракта достаточно высокая, что увеличивает влияние неопределенности на результаты закупки.

- Так как у поставщиков, работающих в отрасли, больше информации о качестве оборудования, уровне спроса на услугу, а также о процедурных вопросах, которые возникают при взаимодействии с властями, невозможно добиться равенства условий между текущими поставщиками и новыми претендентами.

Выводы

Таким образом, на основе представленного кейса можно сделать следующие выводы. Отрасль городского транспорта характеризуется высокой технологической сложностью, средним уровнем специфичности человеческого капитала, низкой конкуренцией, т.е. низким количеством потенциальных поставщиков. При этом этот сектор обладает высокой социальной значимостью. От качества работы городского транспорта зависят издержки многих экономических агентов, а следовательно, функционирование экономики. Также необходимо обеспечить доступ к транспорту различных слоев населения. Несмотря на существовавшую в отрасли свободу действий заказчиков, в ходе переговоров с поставщиками им удавалось установить условия контракта, которые приводили к более эффективному функционированию отрасли (более низкие издержки). При переходе к конкурентным процедурам недостаток информации у заказчиков об особенностях функционирования отрасли, недостаток мониторинга с их стороны, а также низкая конкуренция привели к возникнове-

нию сговора и невозможности проконтролировать результаты работы фирм.

В ситуации, когда поставщиков мало, конкурентные процедуры даже теоретически вряд ли могут привести к хорошим результатам. Это и произошло в рассматриваемой ситуации: автор статьи ссылается на материалы расследования¹⁷, в ходе которого был обнаружен картель между крупнейшими операторами рынка, которые делили рынок между собой, договариваясь, кто выиграет в каждом случае. Таким образом, переход к конкурентным торгам создал условия для сговора, что может в большой степени объяснять рост издержек. А другие характеристики транзакции лишь усиливают аргументы против конкурентных процедур в данной отрасли.

Кейс 4. Конкурентное и административное распределение 3G-частот¹⁸

Европейские страны отличаются крайне высокой степенью развития коммуникационных технологий. От того, каким операторам по итогам распределения достанутся частоты, зависит развитие отрасли в следующие 5–10 лет. Поэтому распределение частот, необходимых для внедрения технологий нового поколения, в этих странах – чрезвычайно важный и ответственный процесс, требующий предварительных расчетов и адекватных решений. Распределение частот третьего поколения мобильной связи (3G) проходило почти одновременно в разных европейских странах. Однако в разных странах сделали ставки на разные процедуры выбора поставщика услуг, т.е. компаний, которые создавали 3G-сети и осуществляли их эксплуатацию. Рассмотрим более подробно, как осуществлялось распределение 3G-лицензий в Швеции и Великобритании в 2000 г. Обе страны использовали свой опыт по организации подобных процедур и, что примечательно, выбрали тип процедуры, отличный от

¹⁷ Yvrande-Billon A. The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector: why competitive tendering is a myth // *Annals of public and cooperative economics*. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 469.

¹⁸ Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden. *Telecommunications Policy* 29 578 (2005). P. 577–593; Ken Binmore and Paul Klemperer The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // *The Economic Journal*. Vol. 112. No. 478. Conference Papers (Mar., 2002). P. 74–96.

способа распределения 2G-лицензий: Швеция – конкурс красоты вместо аукциона, а Великобритания, наоборот, – аукцион вместо конкурса красоты¹⁹. Как можно объяснить выбор стран в каждом случае?

Описание ситуации

Законодательные основы проведения процедур

Прежде всего, необходимо понять, в чем заключаются причины государственного распределения радиоспектра. Дело в том, что использование новых 3G-технологий невозможно без доступа к редкому и ценному ресурсу – сетке радиочастот²⁰. В связи с этим развитие мобильной связи сопряжено с определенными аллокационными проблемами, решить которые под силу только государственному аппарату.

В соответствии с принципом субсидиарности странам – участникам Европейского союза было предоставлено право выбора процедуры по распределению лицензий: аукциона, конкурса красоты или смешанной процедуры²¹. К числу ключевых нормативно-правовых актов, закладывающих основы государственного регулирования в данной области, относятся *the Decision on the Introduction of UMTS and the Directive on Licensing*. Согласно первому документу, процедура, проведенная каждой страной-участницей, должна быть направлена на достижение эффективного распределения радиоспектра при условии соблюдения общественных интересов и минимальном негативном воздействии на конкуренцию в отрасли²².

Опыт Великобритании: аукцион

Аукцион 3G-частот в Великобритании был назван крупнейшим из всех, которые когда-либо проводились. С его помощью правительству удалось выручить 34 млрд долл. (2,5% от всего ВВП страны), что позволило погасить часть государственного долга, составлявшего на тот мо-

¹⁹ Welin E. A Comparison between the Swedish 3G-Beauty Contest and the UK 3G-Auction. Spring 2006. Master Thesis in Economics. Linköping University. P. 32.

²⁰ Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden. Telecommunications Policy 29 578 (2005). P. 578.

²¹ Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests. Virginia Journal of Law and Technology Association 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001). P. 7.

²² Council Decision 99/128, 1999 O.J. (L 17). Цит. по: Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests // Virginia Journal of Law and Technology Association 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001). P. 6.

мент 665 млрд долл. Безусловно, аукцион принес огромную прибыль государству. Особенно если учесть несравнимо малый доход от предыдущего распределения: за несколько лет до этого на конкурсе за 2G-частоты за каждую лицензию было выручено всего около 40 тыс. долл. (тогда для распределения был использован конкурс красоты). Однако хорошая материальная выгода – лишь одна из «заслуг» аукциона. Не менее важно выяснить, обеспечил ли аукцион честную конкуренцию среди операторов и способствовал ли эффективному распределению лицензий.

Для начала обозначим те *цели*, которые ставило перед собой государство при разработке процедуры распределения:

- 1) добиться эффективности распределения;
- 2) создать конкурентные условия при торговле за лицензии;
- 3) обеспечить максимальную экономическую выгоду для конечных потребителей, для всей отрасли в целом и для государственного бюджета.

Основной проблемой при разработке дизайна аукциона стало привлечение «новых» игроков в отрасль, не владевших ранее 2G-частотами. Эта сложность во многом обусловлена спецификой отрасли: операторы, которые ранее работали в отрасли 2G, уже имеют необходимую инфраструктуру для перехода к следующему поколению высокоскоростной мобильной связи. «Новички» же вынуждены создавать эту инфраструктуру с нуля, что требует значительных инвестиций. Также большую роль играет репутация оператора и «раскрученный» бренд, позволяющий привлечь контингент своих постоянных клиентов, а не начинать с нуля, как неизвестные фирмы. Поэтому новые игроки не слишком сильно заинтересованы в покупке лицензий: в случае выигрыша потребуются огромные инвестиции, чтобы выжить в отрасли и конкурировать с гигантами сотовой связи.

Все это при разработке дизайна аукциона сулило крупным игрокам огромное преимущество перед «новичками» отрасли, что необходимо было учесть в разработке аукциона. Ситуацию усугубляло и ограниченное количество лицензий: их было всего четыре, возникла угроза того, что все они будут куплены четырьмя крупнейшими операторами в отрасли²³.

²³ Подобный случай имел место на аукционе 3G в Швейцарии: поскольку количество старых операторов совпадало с количеством лицензий, аукцион потерпел фиаско и не обеспечил должной конкуренции при соперничестве за лицензию.

В целях привлечения достаточного количества игроков специалистами был предложен англо-голландский аукцион. Такой аукцион состоит из двух этапов: на первом этапе проводится восходящий аукцион открытого типа до тех пор, пока «в игре» не останется пять игроков (на одного больше, чем количество лицензий), после чего устраивается закрытый аукцион, по результатам которого и определяются победители. Этот механизм должен был привлечь новых игроков на аукцион, так как из-за второго «закрытого» этапа значительно повышается шанс «новичков» на выигрыш лицензии.

Однако в ходе разработки дизайна аукциона появилась техническая возможность выставить на торги пять лицензий вместо четырех, что и решило все проблемы с привлечением игроков. Разработчики приняли решение провести восходящий аукцион, в котором торги идут одновременно по пяти лотам. Превышение числа лицензий над количеством операторов в отрасли создало мощный стимул для новых игроков к участию в торгах.

Важную роль в привлечении «новичков» играли и другие факторы. Так, например, техническое расхождение в размерах (лицензии охватывали разные диапазоны частот) разработчики тоже превратили в преимущество путем ограничения ставок крупных операторов отрасли: ограничение гарантировало, что одна из двух самых крупных лицензий достанется новому игроку. Имел место и потенциальный «сетевой» эффект, так как операторы в случае выигрыша лицензии могли рассчитывать на более легкую победу в сопутствующих аукционах в других странах Европы. Здесь главным образом роль сыграло то, что британский аукцион был первым в Европе. А среди операторов в то время было распространено мнение о том, что, выиграв этот аукцион, можно будет покупать лицензии в других странах по ценам гораздо ниже, чем они отдали за первую. Все это спровоцировало еще больший приток новых игроков на британский аукцион (в результате вместо пяти крупнейших операторов в аукционе участвовало 13 игроков). Более того, согласно ограничениям аукциона, ни один из игроков не мог выиграть больше одной лицензии, и это, прежде всего, затрудняло сговор между операторами²⁴.

²⁴ Такой сговор наблюдался, например, в США, где лицензии при выставлении на торги «дробились» на несколько блоков. Такие блоки крупные операторы очень легко распределяли между собой путем сговора.

Процедура аукциона, проведенного в Великобритании, выглядела следующим образом²⁵. Было проведено множество последовательных раундов одновременных торгов по пяти лотам. В каждом раунде игрок был обязан проявлять «активность»: либо повысить ставку по одному лоту на выбор, либо спастись в текущем раунде²⁶. Игрок, который за раунд не проявил никакой активности, выбывает с аукциона. В том случае, если на начало раунда ставка игрока «лидирует» по одной из позиций, этот игрок теряет право ставить до тех пор, пока его ставку не перебьют, или пока не закончится аукцион, и его не объявят победителем. Такое правило необходимо во избежание выигрыша сразу нескольких лицензий одним оператором.

Преимущество выбранного дизайна в том, что, когда торги ведутся по нескольким лотам одновременно, игрок не может извлечь информацию о своей внутренней оценке конкретной лицензии из данных по прошедшим аукционам: кто выиграл, какая цена была уплачена и т.д. Поэтому конечные ставки, на которых «остановится» аукцион, в полной мере соответствуют внутренним оценкам игроков (в отличие от закрытого этапа англо-голландского аукциона, где ставка победителя может значительно превышать его оценку). За счет этого, прежде всего, достигается максимальная сумма внутренних оценок блага победителей, что и является основным критерием эффективности аукциона. Такая процедура распределения не позволяет впоследствии увеличить общий выигрыш покупателей и продавца и исключает возможность перепродажи лицензий после аукциона.

Как отмечалось выше, оператор, предоставляющий услуги 3G-связи должен иметь в распоряжении и 2G-частоты. Поэтому «новички» в отрасли вынуждены использовать роуминг, подключаясь к уже существую-

²⁵ Правильность выбора механизма в Великобритании и важность привлечения новых игроков доказал печальный опыт торгов в Голландии. Имея в предложении лицензии, количество которых совпадает с количеством крупных 2G-операторов, она рискнула использовать тот же самый механизм, который был использован в британском механизме – был проведен одновременный «восходящий» аукцион. Результатом стал полный провал процедуры распределения. С четырьмя крупными операторами рискнула соревноваться лишь одна новая компания, которая, ко всему прочему, очень быстро покинула аукцион. К тому же вместо ожидаемых 8,5 млрд долл. аукцион принес в государственную казну всего 2 млрд долл. Возможно, применение англо-голландского аукциона дало бы Голландии гораздо лучший результат.

²⁶ У каждого игрока было право спастись три раза за аукцион. Более того, после того, как в аукционе останется некое пороговое число игроков, оставшиеся получали возможность два раза взять «отдых», приостановив все торги на один день.

щим компаниям. К счастью, вновь пришедшим игрокам достаточно иметь доступ к сети всего лишь одного из крупных операторов, и во время британского аукциона один из операторов вызвался добровольно, согласившись предоставить роуминг в случае своего выигрыша. Однако если оператор, согласившийся предоставить новым игрокам роуминг, не выиграет лицензию, они будут вынуждены отменить свои выигрышные ставки. В таких случаях за аукционом обычно следует перепродажа лота. Поэтому крупный оператор может специально спровоцировать свой проигрыш, а затем дешево купить лицензию во время перепродажи. Чтобы избежать такой ситуации, организаторы аукциона ввели дополнительный раунд в конце процедуры. В вышеописанной ситуации (при проигрыше ответственного за роуминг оператора), согласно процедуре, должен пройти еще один раунд, в котором других крупных операторов спрашивают, согласны ли те предоставить роуминг вместо проигравшего. Если они соглашались, то отмененные ставки новых игроков восстанавливаются, а «обманщик» теряет всякую возможность получить лицензию²⁷.

Чрезвычайно важную роль в дизайне британского аукциона 3G-частот играло время проведения аукциона. Организаторы опасались за то, что, если аукцион «затянется», то, при некоторых обстоятельствах, механизм может дать серьезный сбой. В то время шло активное освоение технологий связи третьего поколения, и в любой момент могла появиться новость, скажем, о негативном воздействии 3G-сетей на здоровье человека и т.п. Тогда внутренняя оценка блага операторами могла резко упасть, что привело бы к волне отказов от ставок и нарушению работы всего механизма. Поэтому необходимо было провести аукцион достаточно быстро, не оставляя возможности игрокам под влиянием внешних обстоятельств снизить внутреннюю оценку 3G-лицензий.

Здесь нужно отметить несколько недочетов, которые допустили организаторы при разработке дизайна аукциона и которые привели к некоторым задержкам, в результате чего процедура растянулась на 7,5 недель и насчитала 150 раундов. В правилах торгов существовала верхняя граница повышения ставки, она составляла 5%. По словам самих организаторов, в этой границе, оказывается, не было никакого смысла, напротив, она только тормозила ход аукциона. Первоначальный взнос, призванный служить некой гарантией ставки игрока, в ходе аукциона был слишком низким и также утратил свою роль. По умолчанию он находился на уровне 50 млн фунтов стерлингов, а когда поднялся до 100 млн, ставки на все лицензии

²⁷ Крупные операторы в таком случае будут не прочь устранить своего конкурента.

уже превышали 400–500 млн фунтов стерлингов. К счастью, победители оказались незаинтересованными в том, чтобы отказываться от выплаты выигрышной ставки, и в кратчайшие сроки погасили всю сумму.

В целом британский аукцион прошел крайне успешно. Он позволил привлечь достаточное количество участников, передал лицензии в руки операторов, которые оценивают их выше всего, и принес в государственный бюджет значительную сумму денег, т.е. выполнил основные требования, которые изначально предъявлялись к механизму распределения (табл. 3). Следует отдельно отметить, что крайне удачно был выбран сам тип аукциона. Одновременный восходящий аукцион наиболее полно соответствовал потребностям отрасли и привлек большое количество «новичков».

Таблица 3. Участники аукциона по распределению частот

Лицензия	Победитель	Цена продажи лицензии, млрд долл.
License A	TIW UMTS	6,9
License B	Vodafone AirTouch	9,4
License C	British Telecom	6,35
License D-1	One2One	6,3
License D-2	Orange	6,46
Итого		35,41

К недочетам аукциона можно отнести недостаточно большую роль, которая была отведена резервной цене и первоначальным взносам. Эти инструменты могли быть использованы более эффективно, гарантировать добросовестность поставщиков. Более того, можно также было повысить скорость проведения торгов за счет ограничения возможности игроков «спасовать» или взять отдых.

Опыт Швеции: административная процедура

Процедура, проведенная в Швеции, а также в Испании и Финляндии, в большей степени опиралась на административные решения, и получила название «конкурс красоты». Подобно тому эффекту, который был получен в ходе британского аукциона, шведскому конкурсу удалось заинтересовать новых игроков в участии и создать достаточно конкурентную среду.

Прежде всего, следует отметить высокий уровень развития технологий связи в Швеции на момент проведения конкурса. Мобильная связь

появилась в этой стране раньше, чем во многих европейских странах, и в 2001 г. охват сетей мобильной связи достиг 75%, а годовые темпы роста отрасли оценивались в 24%. С момента создания системы на рынке работали три крупнейших оператора, развиваясь равномерно, осваивая новые технологии по мере их появления. Однако во время повсеместного внедрения в Европе GPRS-связи, отрасль испытала небывалый застой: на рынке было слишком мало телефонов, поддерживающих технологию GPRS. К концу 2000 г. лишь один оператор (Europolitan) развернул общедоступную сеть и начал предоставлять услуги связи нового поколения. В PTS (The Swedish National Post and Telecom Agency) операторам прочили большие проблемы, так как GPRS – прямой предшественник технологии 3G-связи, а без освоенных старых технологий перейти к связи нового поколения крайне тяжело и затратно.

Организаторы распределения 3G-частот были уверены: скорейшее внедрение связи нового поколения решит все проблемы отрасли и откроет новую эпоху в развитии IT-технологий в Швеции. Поэтому двумя основными критериями отбора заявок на конкурсе были скорость освоения технологии и охват населения²⁸. Процедура состояла из двух этапов: предквалификационный этап, на котором проверялось соответствие оператора необходимым техническим и экономическим требованиям, и основной этап, где непосредственно проводилось сравнение обязательств игроков, которые они готовы были взять на себя в случае победы.

В конкурсе участвовали 10 операторов, в том числе и три основных игрока рынка Швеции – Europolitan, Tele2 и Telia. По результатам отборочного этапа пять операторов не были допущены к дальнейшему участию в конкурсе из-за несоответствия предквалификационным требованиям. Некоторые операторы «выбыли» из-за недостаточных, по мнению комиссии, технических возможностей, другие обвинялись в отсутствии адекватного бизнес-плана и достаточных финансовых ресурсов. Однако совершенно неожиданным для всех стало исключение Telia – крупнейшего оператора мобильной связи Швеции. Компании Telia были предъявлены обвинения в том, что строительства заявленного ей количества телефонных станций недостаточно для необходимой площади покрытия. Более того, комиссия по рассмотрению заявок утверждала,

²⁸ Выбор самого конкурса в качестве процедуры распределения не случаен: так называемый конкурс красоты должен использоваться для распределения лицензий согласно Шведскому законодательству.

что недостаток станций приведет к крайне низкой скорости предоставляемой связи.

На втором этапе рассматривались заявки от пяти оставшихся операторов. Четверо из них заявили о максимальной области покрытия 100%, пятый (Telenordia) пообещал охватить лишь 98%. В результате четыре оператора – Europlatan, H3G, Orange и Tele2 – получили по лицензии, а Telenordia потерпела поражение, набрав 3940 очков против 3977 у победителей.

В целом процедура вызвала у общественности много различных вопросов и породила ряд дискуссий, в частности, вокруг выбывшей из отрасли Telia. Недовольство решением комиссии привело к тому, что компания возбудила иск против PTS с просьбой пересмотреть решение о дисквалификации из конкурса. Адвокаты Telia утверждали, что технические возможности оператора оценивались комиссией непрофессионально. К обвинениям присоединилась и проигравшая на втором этапе Telenordia, критикуя дизайн конкурса и решение PTS. Специалисты компании утверждали, что один из победителей (Orange) не в состоянии достичь заявленной области покрытия и требовали пересмотра решения о победителях процедуры. Справедливое замечание выдвинул и Reach Out Mobile: участник не должен исключаться из конкурса за проблемы, которые лишь могут возникнуть в будущем, поскольку с такими проблемами может с большой вероятностью столкнуться любой оператор, получивший лицензию.

В результате под угрозу было поставлено ускоренное развитие 3G-сетей, к которому так стремились организаторы процедуры. После долгих разбирательств суд отклонил иск, признав решение комиссии правомерным и справедливым. Но что произошло, если бы иск был удовлетворен? Пришлось бы проводить новый конкурс с учетом изменившихся обстоятельств. А ведь на разработку дизайна конкурса ушло четыре месяца непрерывной работы десятка специалистов и специально приглашенных консультантов. Даже в том случае, если иск все же не был бы удовлетворен, но кто-нибудь из проигравших операторов решил бы обжаловать решение суда – распределение лицензий затянулось бы на очень продолжительное время, что опять же нарушало основные цели процедуры.

Конкурс красоты, использованный при распределении 3G-частот в Швеции, обеспечил большое количество участников, что создало необходимую конкуренцию между операторами за право владения лицензией.

Шансы новых игроков на победу в конкурсе выше по сравнению с аукционом, поэтому в конкурсе приняли участие 10 операторов, что значительно превышает число крупных игроков отрасли. Столь большое количество участников объясняется еще и привлекательностью шведского рынка телекоммуникаций, ведь, как упоминалось выше, в 2001 г. он находился на достаточно высокой ступени развития. Поэтому нельзя с точностью утверждать, что конкурентная среда – результат выбора механизмом конкурса красоты.

Основным вопросом к шведскому конкурсу остается недостаточная прозрачность процедуры отбора операторов. Хотя критерии этого отбора были четко оговорены до начала первого этапа и были доступны всем участникам, сами решения по исключению игроков из конкурса принимались «в тайне» от операторов. Результатом этого стали крупные судебные тяжбы после оглашения результатов, которые грозили сорвать весь план быстрого внедрения 3G-технологий на шведский рынок.

Нужно отметить, что дизайном конкурса предусмотрена достаточно высокая степень прозрачности: каждому оператору по заранее оговоренным критериям начисляются очки, набравший наибольшее количество очков – и есть победитель. Конкурс с такими условиями очень схож с закрытым аукционом первой цены, с той лишь разницей, что в качестве ставок игроки выставляют не денежные суммы, а свои обязательства, эквивалентные какой-либо сумме очков. Но на практике механизм начисления очков привел к совершенно абсурдной ситуации, когда четыре игрока, вышедшие во второй тур конкурса, пообещали обеспечить охват 100%, а пятый – лишь 98%. Этот пятый оператор – Telenordia – выбыл из конкурса, и не совсем понятно, почему упущенные 2% должны играть столь важную роль в ситуации, когда сложно оценить соответствие размера инвестиций, которые предполагает сделать фирма, возможностям расширения сети в будущем²⁹.

Анализ ситуации

Прежде чем переходить к анализу факторов, которые повлияли на результаты процедур в данной ситуации, сравним, что происходило в двух странах – Швеции и Великобритании.

²⁹ Помимо этого, в дизайне конкурса не была предусмотрена ситуация, когда все игроки на втором этапе набирают равное количество очков. Однако ситуация в Швеции была близка к этому: четыре победителя набрали каждый по 3977 очков.

Сравнение целей и результатов процедур. Далее будет проведено сравнение процедур распределения 3G-лицензий в Швеции и Великобритании относительно степени достижения поставленных целей. Аукцион обладает более совершенным механизмом для эффективного распределения радиоспектра, чем конкурс красоты. Предполагается, что среди участников аукциона фирмы, «обладающие лучшими бизнес-планами, будут выше оценивать предлагаемые 3G-лицензии»³⁰ и, следовательно, будут готовы заплатить большую сумму денег и станут победителями аукциона. Логика проведения конкурса красоты совершенно иная: во время его проведения независимая комиссия оценивает бизнес-планы компаний-участниц по нескольким параметрам, максимальное соответствие которым определяет победителей. Очевидно, что сложность определения ясных, четких критериев конкурса красоты, в полной мере отражающих характеристики оптимального бизнес-плана, несет риск неэффективного распределения радиоспектра.

Следующей целью процедур распределения радиоспектра является создание конкурентной среды. И аукцион, и конкурс красоты обеспечили довольно высокий уровень конкуренции. Так, организаторам удалось привлечь наибольшее число претендентов к участию в аукционе (13)³¹ и немного меньшее число к участию в конкурсе красоты (10)³². В обеих странах общее число 3G-лицензий на 1 превышало число фирм, занимающихся телекоммуникациями и мобильной связью (четыре в Швеции³³ и пять в Великобритании³⁴), что также способствовало конкуренции, поскольку давало, по крайней мере, одному «новичку» шанс получить лицензию. Более того, из-за несоответствия критерию технической осуществимости лицензию не получила Telia, одна из фирм-лидеров в области 2G-на шведском рынке³⁵, что отражает отсутствие фаворитизма и высокий уровень конкуренции.

³⁰ Binmore K., Klemperer P. The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // The Economic Journal. 2002. Vol. 112. No. 478. Conference Papers. P. 79.

³¹ Ibid. P. 90.

³² Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden // Telecommunications Policy. 2005. 29 578 (2005). P. 584.

³³ Ibid. P. 582.

³⁴ Binmore K., Klemperer P. The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // The Economic Journal. 2002. Vol. 112. No. 478. Conference Papers. P. 87.

³⁵ Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden // Telecommunications Policy 29 578 (2005). P. 586.

Оценить выгоды каждой процедуры, в первую очередь, с точки зрения общества, достаточно сложно. С одной стороны, в Великобритании ожидаемый доход государства от распределения 3G-лицензий был в 5–10 раз ниже его конечной стоимости³⁶. Однако неожиданно большая выручка государства – 35 млрд долл.³⁷ – указывает на завышенные итоговые цены лицензий, что приводит к выводу о неверном определении оценки стоимости лицензий фирмами, принимающими участие в аукционе. Более того, неожиданно высокая стоимость 3G-лицензий в Великобритании привела к тому, что компании-победители были вынуждены уволить 30 тыс. работников. Очевидно, что это повлекло за собой потери госбюджета (выплата пособий по безработице и снижение общей суммы собранного подоходного налога и налога на прибыль корпораций)³⁸.

Планируемая и реальная скорость создания 3G-сети. Четыре победителя конкурса красоты, получив лицензии, взяли на себя обязательство по строительству 3G-сети, охватывающей 100% населения, к 31 декабря 2003 г.³⁹ Однако такие темпы создания сетей оказались чрезмерно высокими из-за сложных затянувшихся переговоров с муниципальными и государственными агентствами. По оценке PTS, весной 2004 г. были охвачены только 65–75% населения, а в марте 2005 г. – 86–87%⁴⁰. Следует отметить, что осенью 2004 г. одна из компаний (Orange) покинула шведский рынок из-за трудностей с выполнением данных условий⁴¹.

Тем временем планируемые темпы создания 3G-сетей в Великобритании оказались не такими радужными и в большей степени приближен-

³⁶ Binmore K., Klemperer P. The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // The Economic Journal. Vol. 112. No. 478. Conference Papers (Mar., 2002). P. 90.

³⁷ Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests // Virginia Journal of Law and Technology Association 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001). P. 15.

³⁸ Rudd D. Spectrum Pricing's uncertain future Electronics World. Vol. 108. September P. 24. 2002. Цит. по: Telecoms crash. URL: <http://www.spiritus-temporis.com/telecoms-crash/massive-job-losses.html>. Дата обращения: 27.09.2010.

³⁹ Ibid. P. 586.

⁴⁰ Welin E.A Comparison between the Swedish 3G-Beauty Contest and the UK 3G-Auction. Spring 2006 // Master Thesis in Economics. Linköping University. P. 27–28.

⁴¹ Ibid. P. 27.

ными к реальности: к началу 2005 г. 3G-сеть охватывала около 75% населения страны⁴².

Анализ «затраты – выгоды». Временные затраты на проведение процедур имеют большое значение, поскольку организаторы обеих процедур стремились сократить время их проведения. В итоге общее время проведения конкурса красоты составило 15 недель (3,5 месяца)⁴³, что в 2 раза превышает время проведения аукциона в Великобритании⁴⁴.

Изначально шведский конкурс красоты был убыточной процедурой, поскольку общая сумма пошлин за подачу заявки (каждая по 11020 долл.)⁴⁵, оплаченная его участниками, была намного ниже общих затрат на его подготовку и проведение⁴⁶. Однако в перспективе государство будет получать 0,15% годового дохода фирм-победителей⁴⁷. Как было сказано ранее, конечная стоимость 3G-лицензий в Великобритании составила впечатляющую сумму – 35 млрд долл.⁴⁸, что в 5–10 раз превысило ожидаемую выручку от проведения аукциона. Следует отметить, что вырученные деньги пошли на уплату национального долга⁴⁹.

Анализ ситуации с точки зрения контрактных теорий. Рассмотрим, каким образом можно было бы учесть факторы, влияющие на эффективность конкурентных и административных процедур, при распределении 3G-лицензий.

⁴² Ibid. P. 31.

⁴³ Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden // *Telecommunications Policy* 29 578 (2005). P. 591.

⁴⁴ Binmore K., Klemperer P. The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // *The Economic Journal*. 2002. Vol. 112. No. 478. Conference Papers. P. 92.

⁴⁵ Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests. *Virginia Journal of Law and Technology Association* 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001). P. 20.

⁴⁶ Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden // *Telecommunications Policy*. 2005. P. 583.

⁴⁷ Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests // *Virginia Journal of Law and Technology Association* 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001). P. 20.

⁴⁸ Ibid. P. 15.

⁴⁹ Binmore K., Klemperer P. The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // *The Economic Journal*. 2002. Vol. 112. No. 478. Conference Papers. P. 90.

Факторы	Кейс
Предмет закупки	Услуги 3G
Количество потенциальных поставщиков	Маленькое
Сложность товара	Высокая
Издержки измерения качества ex ante	Высокие
Издержки контроля (или оценка качества ex post)	Высокие
Специфичность человеческого капитала	Низкая или средняя
Специфичность физического капитала	Высокая
Другие виды специфичности	Присутствуют
Неопределенность	Неопределенность спроса, неопределенность, связанная с влиянием 3G-сетей на здоровье, неопределенность государственной политики
Частота и длительность закупки	Длительные контракты, однократная сделка

В отрасли одновременно присутствуют как крупные фирмы, так и новички, которые не обладают необходимым оборудованием, и репутация которых еще не сложилась. При этом фирмы должны предоставлять услугу, которую достаточно сложно оценить как до заключения контракта (сложно оценить, какие инвестиции фирма должна сделать, чтобы обеспечить требуемое покрытие), так и после заключения контракта (качество связи, например), что создает условия для возникновения неблагоприятного отбора (фирма планирует установить меньшее количество станций, чтобы снизить издержки), так и морального риска (скорость развития сети может быть ниже запланированной, а контроль за ключевыми параметрами работы оператора достаточно сложно осуществить). При этом смена поставщика может быть связана с высокими издержками как на проведение процедуры, так и в виде увеличения времени и затрат на развитие сети. Поставщик осуществляет инвестиции в специфические активы: во-первых, требуется закупка и установка специального оборудования; во-вторых, сотовые станции, построенные в определенной местности, не могут быть использованы, если у фирмы отозвали лицензию (специфичность по местоположению).

Выводы

Ограниченная конкуренция и необходимость осуществлять специфические инвестиции в оборудование могут привести к проблемам как при проведении конкурентных, так и административных процедур. Как и в предыдущем примере, здесь конкурентные торги не дают явных преимуществ по сравнению с административными в плане привлечения большего числа фирм, как и показал опыт двух рассмотренных стран. Однако сложность оценки качества услуги как до, так и после проведения процедуры, а также высокая степень неопределенности создают дополнительные требования к отбору поставщиков. Более того, в данной ситуации, так же как и в примере с общественным транспортом, присутствует преимущество первого шага – фирмы, уже осуществившие инвестиции в оборудование, обладают преимуществом по сравнению с новичками и могут предложить более низкие цены. Поэтому даже в Великобритании, где была выбрана конкурентная процедура, торги проводились в два этапа, а также вводились дополнительные ограничения, препятствующие оппортунистическому поведению фирм как до, так и после заключения контракта.

Выводы

Контрактные проблемы – неблагоприятный отбор, моральный риск, вымогательство – могут влиять на результаты процедур, т.е. конкурентные торги будут приводить к худшим результатам по сравнению с административными с точки зрения затрат заказчика и качества поставляемых товаров, работ или услуг. Эти проблемы стоят особенно остро, если закупаются товары, качество которых сложно оценить до заключения контракта, а контроль за исполнением контракта связан с высокими издержками, если требуются инвестиции в специфические активы, если высокая неопределенность, и т.д.

На этапе подготовки к проведению процедуры сложность заключается в том, насколько четко поставщик может сформулировать *ex ante* требования к услуге, которую он хочет получить. На этапе проведения процедуры основная сложность состоит в обеспечении конкуренции на торгах. На этапе исполнения контракта проявляются все проблемы, условия для которых были заложены на предыдущих этапах. И, наконец, на эта-

пе перезаключения контракта может возникнуть ситуация, когда один из поставщиков уже работал в отрасли на протяжении некоторого времени, и реальная конкуренция практически отсутствует.

К факторам, которые необходимо учитывать при выборе процедуры, и которые могут обострять данные проблемы, стоит отнести: количество потенциальных поставщиков, сложность товара, издержки измерения качества в момент выбора поставщика, издержки контроля (или оценка качества в процессе предоставления услуги), специфичность человеческого капитала действующего поставщика, специфичность используемого физического капитала, неопределенность, частота и длительность закупки.

Для более сложных товаров, т.е. таких товаров, характеристики которых сложно прописать *ex ante*, и для которых с большой вероятностью возникнет необходимость в *ex post* адаптации – с большей вероятностью поставщик будет выбираться с помощью переговоров, а для более простых товаров – с помощью открытых конкурентных торгов. Чем больше потенциальных поставщиков есть на рынке, тем более выгодно использовать конкурентные торги.

Однако количество участников может зависеть от выбранной процедуры и других характеристик закупок. То есть при определенных условиях выбор конкурентной процедуры может привести к снижению числа участников, а значит, и к снижению эффективности конкурентных процедур.

Конкурентные процедуры в отличие от административных создают возможности для сговора среди участников. На примере кейсов мы рассмотрели ситуацию, когда переход от административных процедур к конкурентным приводит к сговору среди поставщиков и, следовательно, к росту издержек заказчиков.

Таким образом, конкурентные процедуры без ограничений не приводят к лучшим результатам по сравнению с административными процедурами в ситуации закупки сложных товаров или услуг, качество которых сложно оценить до заключения контракта (например, в связи с недостаточными знаниями в этой области у заказчика), когда контроль за исполнением контракта связан с издержками, когда стороны осуществляют специфические инвестиции в условиях высокой неопределенности и длительных контрактов.

На примере рассмотренных кейсов видно, что конкурентные процедуры не приводят к более низким ценам и редко выбираются частными

фирмами, которые больше заинтересованы в поиске эффективных решений. Если законодательно административные процедуры использовать нельзя, необходимо вводить дополнительные ограничения или разрабатывать специальные процедуры, которые помогали бы минимизировать риски оппортунистического поведения сторон.

Библиография

Andersson P., Hulten St., Valiente P. Beauty contest licensing lessons from the 3G-process in Sweden // *Telecommunications Policy* 29 578. 2005. P. 577–593.

Bajari P., McMillan R., Tadelis S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // *The Journal of Law, Economics, and Organization*. 2009. Vol. 25. No. 2. P. 372–399.

Bajari P., Tadelis St. Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts Patrick // *The RAND Journal of Economics*. 2001. Vol. 32. No. 3. P. 387–407.

Binmore K., Klemperer P. The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G-Telecom Licences // *The Economic Journal*. 2002. Vol. 112. No. 478. Conference Papers. P. 74–96.

Che Y.-K., Hausch J. Cooperative Investments and Value of Contracting // *American Economic Review*. 1999. No. 89. P. 125–147.

Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A. Auctions Versus Negotiations in Procurement: Looking for Empirical Evidence. URL: http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2010/chong_staropoli_yvrande-billon.pdf.

Council Decision 99/128, 1999 O.J. (L 17). Цит. по: Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests. *Virginia Journal of Law and Technology Association* 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001). P. 6.

Demsetz H. Why regulate utilities? // *Journal of law and economics*. 1968. Vol. 11. No. 1. P. 55–65.

Domberger J. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects // *Oxford review of economic policy*. 1997. Vol. 13. No. 4. P. 67–78.

Frant H. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1996. Vol. 6. No. 3. P. 365–381.

Gil R., Marion J. The Role of Repeated Interactions, Self-Enforcing Agreements and Relational [Sub]Contracting: Evidence from California Highway Procurement Auctions // University of California Working Paper, 2009.

Hart O., Shleifer A., Vishny R. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons // The Quarterly Journal of Economics. 1997. Vol. 112. No. 4. P. 1127–1161.

Hart, Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-private Partnerships // The Economic Journal. 2003. No. 113. P. 69–76.

Hart, O. and John Moore Foundations of Incomplete Contracts, The Review of Economic Studies. 1999. Vol. 66. No. 1. Special Issue: Contracts. P. 115–138.

Hughes O.E. Public Management and Administration. URL: <http://attachments.wetpaintserv.usFjormOUA9y8Uk45oOd7P0w%3D%3D274432>.

Ibbs C.W., Wall D.E., Hassanein M.A. et al. (1986) Determining the Impact of Various Construction Contract Types and Clauses on Project Performance, UILU-ENG-86-2004, Department of Engineering, University of Illinois at Urbana-Champaign.

Joskow P.L. Contract Duration and Relationship-Specific Investments: Empirical Evidence from Coal Markets // The American Economic Review. 1987. Vol. 77. No. 1. P. 168–185.

Kjerstad E. Auctions vs negotiations: a study of price differentials // Health Economics. 2005. Vol. 14. P. 1239–1251.

Laffont J.-J., Tirole J. (1993). A Theory of Incentives in Regulation and Procurement, Cambridge: MIT Press.

Lyon T., Rasmusen E. Buyer-Option Contracts Restored: Renegotiation, Inefficient Threats, and the hold-up problem // Journal of Law Economics & Organization. 2004 (Apr.); 20, 1; P. 148–170.

Masten S.E. The organization of production: evidence from the aerospace industry // Journal of law and economics. 1984. Vol. 27. P. 403–417.

Masten S.E., Meehan Jr., Snyder E.A. Vertical integration in the U.S. auto industry: A note on the influence of transaction specific assets // Journal of Economic Behavior & Organization. Vol. 12. Issue 2. 1989 (Oct.). P. 265–273.

Menard C. On clusters, hybrids and other strange forms: The case of the French poultry industry // Journal of institutional and theoretical economics. 1996. Vol. 152. P. 154–183.

Rudd David Spectrum Pricing's uncertain future Electronics World. Vol. 108. September p. 24. 2002. Цит. по: Telecoms crash. URL: <http://www.spiritus-temporis.com/telecoms-crash/massive-job-losses.html>. Дата обращения: 27.09.2010.

Sokol D. The European Mobile 3G-UMTS Process: Lessons From the Spectrum Auctions and Beauty Contests // Virginia Journal of Law and Technology Association 6 Va. J.L. & Tech. 17 (2001).

Watson J. Contract, Mechanisms Design, and Technological Detail, working paper, University of California-San Diego, 2003. (Lately it was published in Econometrica. 2007 (Jan.). Vol. 75. No. 1. P. 55–81).

Welin E. A Comparison between the Swedish 3G-Beauty Contest and the UK 3G-Auction. Spring 2006. Master Thesis in Economics. Linköping University.

Williamson O. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. N.Y.: Free Press, 1985. P. 30. Цит. по: Frant H. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector // Journal of Public Administration Research and Theory. 1996 (Jul.). Vol. 6. No. 3. P. 365–381.

Williamson O.E. Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV // Bell Journal of Economics. 1976. Vol. 7. P. 73–104.

Williamson O.E. The Mechanisms of governance. N.Y.: Oxford University Press, 1996.

Yvrande-Billon A. The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector: why competitive tendering is a myth // Annals of public and cooperative economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 453–478.

Государственная служба: комплексный подход: учеб. пособ. 2-е изд. М.: Дело, 2000.

Мертон Р.К. Бюрократическая структура и индивидуальность. URL: <http://exsolver.narod.ru/Artical/Govertheory/buraeindivid.html>.

Монусова Г.А. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. 2004. № 4.

Письменная Е. Украсть триллион. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion.

Сапожникова А. Информационно-психологическая безопасность России: состояние и тенденции // Власть. 2008. № 2.

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск № 3539. 2004. 31 июля.

Яковлев А. Откаты под заказ. URL: <http://www.hse.ru/news/11882239.html>.

Balsevich, A. Competitive and Administrative Procedures in Public Procurement: Case Study : Working paper WP10/2011/06 [Text] / A. Balsevich, I. Morozov, M. Ostrovnaya ; National Research University “Higher School of Economics”. – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2011. – 44 p. – 150 copies.

In case of contracting out of the public services there are two general types of procedures that the state officials may choose to select the supplier – administrative procedures (when the supplier is chosen on the basis of criteria that are determined by state officials and negotiations with potential suppliers) and competitive procedures (when the contract is signed with the supplier who promises the best contract terms, usually the lowest price). The question is whether competitive procedures should always be preferred? In the paper on the basis of contract theories the cases from different academic articles are explained.

Key words: public procurement, agency theory, transaction costs economics, competitive procedures, administrative procedures.

Anna Balsevich (abalsevich@hse.ru) – Research Fellow, LIA, CInSt, HSE.

Ilya Morozov (shady777@bk.ru) – Research Assistant, LIA, CInSt, HSE.

Maria Ostrovnaya (maryostrovnaya@mail.ru) – Research Assistant, LIA, CInSt, HSE.

Препринт WP10/2011/06
Серия WP10
Научные доклады
Института институциональных исследований

Бальсевич Анна Андреевна, Морозов Илья Александрович,
Островная Мария Валентиновна

**Конкурентные и административные процедуры
в государственных закупках: анализ кейсов**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета

Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,5

Усл. печ. л. 2,6. Заказ № . Изд. № 1387

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
Тел.: (499) 611-24-15

